IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 28)
z dnia 26 maja 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 28)

26 maja 2021 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO)** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygnaturze akt: SK 66/20, SK 76/19, SK 79/19, P 9/20, SK 70/20, P 21/19, SK 92/19, SK 120/20.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Piotr Czarny, Tomasz Esmund, Marzena Laskowska, Dorota Lis-Staranowicz, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Marcin Spyra** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dzień dobry. Witam na kolejnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Porządek dzienny posiedzenia został doręczony wszystkim członkom Komisji. Witam panie i panów posłów. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych, pracowników sekretariatu, wszystkich śledzących dzisiejsze posiedzenie.

Na wstępie pozwolę sobie na odrobinę prywaty i złożę najserdeczniejsze życzenia wszystkim mamom, które uczestniczą w dzisiejszym posiedzeniu, z okazji waszego święta. To jedno z piękniejszych świąt. Naprawdę dużo pociechy z bycia mamą.

Przechodzimy do realizacji porządku dziennego. Głosowanie kworum zostało uruchomione. Będzie trwało do zakończenia pierwszej sprawy. Mamy już oficjalnie kworum. Niemniej jednak na razie pozostawimy to otwarte. A rozpoczniemy…

Przechodzimy do pierwszej sprawy – skarga o sygnaturze SK 66/20. Dzień dobry, jest pani mecenas Miaskowska-Daszkiewicz.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dzień dobry.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Oddaję pani głos. Zamieniamy się w słuch.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dzień dobry. Na początku serdecznie dziękuję w imieniu wszystkich mam, do których się również zaliczam, za życzenia pana przewodniczącego.

Przechodząc merytorycznie do sprawy o sygnaturze akt SK 66/20, szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną. Zaskarżony został przepis art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może w każdy czasie za zgodą strony zostać uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes stron. Wówczas przepisy art. 154 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio.

Zaskarżony przepis stanowi podstawę prawną nadzwyczajnego trybu wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych. Stanowi więc przełamanie zasady trwałości w obrocie decyzji ostatecznych, którą statuuje art. 16 k.p.a. Możliwość zastosowania tego mechanizmu jest jednak uwarunkowana aktualizacją przesłanek pozytywnych sformułowanych w zaskarżonym przepisie i brakiem wystąpienia tej przesłanki negatywnej.

Kryterium wykluczającym możliwość uchylenia bądź zmiany decyzji ostatecznej w tym mechanizmie jest istnienie przepisu szczególnego, który się temu sprzeciwia. W związku z tym, że sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną, szczególnie istotne jest sięgnięcie do stanu faktycznego, który był podstawą do sformułowania wątpliwości konstytucyjnych.

Skarżąca jest właścicielką obiektu budowlanego, który został wzniesiony w warunkach samowoli budowlanej. Wobec powyższego organy Inspekcji Nadzoru Budowlanego w 2004 r. wydały decyzję nakazującą rozbiórkę tego obiektu. Oczywiście, była uruchomiona również procedura legalizacji samowoli budowlanej, która wówczas mogła być stosowana na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane. Jednak w wypadku skarżącej legalizacja tej samowoli była niemożliwa, ponieważ art. 48 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane w ówczesnym brzmieniu, w momencie wydawania decyzji o rozstrzyganiu rozbiórki ten przepis zakładał, że instytucja legalizacji obejmuje tylko takie sporne budynki, które można doprowadzić do stanu zgodnego z prawem. Natomiast budynek mieszkalny skarżącej naruszał postanowienia ustawy o drogach publicznych, konkretnie art. 43 ust. 1, zgodnie z którym obiekty budowlane powinny być usytuowane w odległości co najmniej 8 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi powiatowej na terenie zabudowy wsi i miast. Jak wynika z akt sprawy, sporny budynek – zrealizowany właśnie w ramach samowoli budowlanej – od strony północnej usytuowany jest zaledwie w odległości 3 m od krawędzi jezdni drogi asfaltowej i w najdalszym odsunięciu tego budynku od krawędzi jezdni wskazano, że ta odległość wynosi zaledwie 3,6 m. Stąd też biorąc pod uwagę warunki legalizacji samowoli budowlanej, stwierdzono wówczas, że nie ma możliwości doprowadzenia tego spornego budynku do stanu zgodnego z prawem, ponieważ szerokość – kubatura budynku wynosi 6 m, co ponosi za sobą brak możliwości zmiany jego szerokości w celu zachowania odpowiedniej odległości od drogi powiatowej.

W rezultacie postępowania odwoławczego decyzja nakazująca rozbiórkę została utrzymana w mocy. Nie została nigdy zaskarżona do sądu administracyjnego. Jest ostateczną decyzją administracyjną funkcjonującą w obrocie, jednak do tej pory nie została ona wykonana.

Po 11 latach, w maju 2015 r. skarżąca, powołując się na brzmienie art. 155a, który skarży przed Trybunałem Konstytucyjnym, wystąpiła o uchylenie decyzji nakazującej rozbiórkę. Wówczas organy nadzoru budowlanego odmówiły uchylenia tej decyzji. Tak naprawdę dążąc do weryfikacji negatywnego dla niej rozstrzygnięcia organów administracyjnych skarżąca wystąpiła ze skargą do sądu administracyjnego. O ile wojewódzki sąd administracyjny przychylił się do jej żądań, o tyle już w postępowaniu kasacyjnym ze skargi wywiedzionej przez głównego inspektora nadzoru budowlanego, NSA podzielił argumenty skarżącego kasacyjnie głównego inspektora i wyrokiem z 2019 r. uchylił kwestionowane orzeczenie i oddalił skargę. W związku z powyższym wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego był ostatecznym rozstrzygnięciem, z którym skarżąca wiąże naruszenie swoich praw i wolności.

Skarżąca kwestionuje art. 155 k.p.a., konstruując trzy zakresy zaskarżenia, czyli wywodząc trzy normy z tego jednego przepisu. Niemniej jednocześnie wskażę, być może antycypując dalsze wywody, że w swoim projekcie stanowiska wnosimy o umorzenie postępowania z kilku względów dotyczących poszczególnych zakresów zaskarżenia, które skonstruowała skarżąca. Przede wszystkim trzeba wskazać, że skarżąca kwestionuje art. 155 k.p.a. w perspektywie naruszenia zasady równości ochrony własności – art. 32, art. 64 ust. 2, jak również zasady sprawiedliwości społecznej wywodzonej z art. 2 konstytucji, jak również art. 7 – zasada praworządności, czy art. 83 konstytucji, czyli przestrzegania przepisów prawa, który również adresuje wobec władz publicznych.

Przede wszystkim odnosząc się już do poszczególnych zakresów zaskarżenia, trzeba wskazać, że skarżąca kwestionuje art. 155 k.p.a. w takim zakresie, w jakim wyklucza uchylenie bądź zmianę decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, o której mowa w art. 48 Prawa budowlanego w sytuacji, w której zachodzą przesłanki umożliwiające wydanie decyzji legalizacyjnej. W tym zakresie my stwierdzamy, po analizie stanu faktycznego, wszystkich dokumentów dołączonych do skargi, że pomiędzy zaskarżonym unormowaniem wyrażonym właśnie w tym zakresie wskazanym przez

skarżącą a indywidualnym orzeczeniem naruszającym jej podmiotowe prawa lub wolności konstytucyjne nie istnieje pożądany konstytucyjnie ścisły związek, który polega na tym, że zakwestionowane przepisy mają stanowić podstawę owego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Rekonstrukcja stanu faktycznego dowodzi, że przyczyną utrzymania w obrocie decyzji, która nakazuje rozbiórkę budynku skarżącej, podkreślmy wzniesionego w warunkach samowoli budowlanej, nie jest zakwestionowana norma prawna wywodzona przez nią z art. 155 k.p.a. Co więcej – Naczelny Sąd Administracyjny orzekając w jej sprawie zastosował wobec skarżącej normę, taką wykładnię – pożądaną przez nią – art. 155 k.p.a. Sąd uznał bowiem, że istnieje możliwość uchylenia lub zmiany decyzji na podstawie art. 155 k.p.a., gdyby w okolicznościach sprawy skarżącej zostały spełnione warunki legalizacji obiektu. Jak wynika jednak z akt sprawy, taka konwalidacja była niemożliwa, właśnie z uwagi na niedający się odwrócić stan sprzeczności z przepisami ustawy o drogach publicznych. Z tego względu stoimy na stanowisku, że treść tej normy kwestionowanej przez skarżącą nie przesądza – i nie może przesądzać – w sposób jednoznaczny, że odnosi się ona do sytuacji skarżącej i że znalazła w jej stanie faktycznym zastosowanie. Wobec powyższego w tym zakresie postulujemy o sformułowanie wniosku o umorzenie postępowania, jeśli chodzi o badanie tego zakresu normowania kwestionowanego przez skarżącą.

Ponadto należy powiedzieć, że skarżąca wywodzi również drugą normę z art. 155 k.p.a., wskazując, że kwestionuje ten przepis w takim zakresie, w jakim traktuje art.48 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym od 31 maja 2004 r. do 6 grudnia 2008 r. jako przepis szczególny sprzeciwiający się uchyleniu lub zmianie decyzji nakazującej rozbiórkę w sytuacji braku planu miejscowego oraz ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy w dniu wszczęcia postępowania. Należy stwierdzić, że również w tym zakresie wywiedziona przez skarżącą norma nie mogła mieć zastosowania w jej stanie faktycznym, bowiem z przywołanego w projekcie stanowiska, na podstawie analizy akt sprawy, uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazujemy, że brak możliwości legalizacji samowoli budowlanej nie wynikał z całą pewnością z braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazujemy również, w takim wypadku brak planu tak czy inaczej nie niweczy możliwości prewencyjnej kontroli ładu przestrzennego na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, konkretnie art. 4 ust. 2. W takim wypadku skarżąca powinna była uzyskać decyzję o warunkach i sposobie zagospodarowania terenu – indywidualną decyzję administracyjną, czego nigdy nie uczyniła. Nigdy nie występowała o taką decyzją. Z tego względu wynika nasz wniosek o umorzenie postępowania w zakresie badania tego zakresu normatywnego, wskazywanego przez skarżącą, ponieważ podstawą zaniechania legalizacji samowoli budowlanej i jednocześnie wydania decyzji nakazującej rozbiórkę było stwierdzenie przez organ nadzoru budowlanego znowu brak możliwości doprowadzenia budynku do stanu zgodnego z prawem. W związku z powyższym zakwestionowane unormowanie nie było podstawą rozstrzygania Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie skarżącej.

Trudno też w tym momencie wskazać na spełnienie przez skargę konstytucyjną przesłanki aktualności naruszenia wolności lub praw skarżącej, która właśnie jest determinowana zaistnieniem związku funkcjonalnego pomiędzy ewentualnym orzeczeniem o niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji a jej sytuacją prawną. W związku z powyższym – jak wspomniałam – wywodzimy wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Odnosząc się do trzeciego zakresu normowania wskazanego w petitum skargi przez skarżącą, należy stwierdzić, że skarżąca postuluje zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny art. 155 k.p.a. w zakresie, w jakim wyklucza on uchylenie lub zmianę decyzji związanych, ale usuwających zaistniałe stany naruszenia przepisów prawa. Czyli chodzi o decyzje restytucyjne. Skarżąca – co trzeba podkreślić – konstruując przywołany zakres zaskarżenia, wyraźnie wskazuje, że jej wątpliwości konstytucyjne odnosi do normy, wedle której nie jest możliwe zastosowanie art. 155 k.p.a. do decyzji tzw. związanych, które usuwają z obrotu stany, które naruszają przepis prawa. Taki charakter ma niewątpliwie decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu budowlanego. My wywodzimy to i uzasadniamy

w naszym projekcie stanowiska charakter obligatoryjności i związania organu administracji publicznej przepisami prawa, konkretnie art. 48 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, bo ten przepis przewidywał – i przewiduje – obowiązek wydania decyzji o nakazie rozbiórki w momencie, w którym organ zdiagnozuje jedno z naruszeń wskazanych właśnie w tym przepisie. W związku z powyższym zdecydowanie jest to rozstrzygnięcie oparte na konstrukcji związania przepisami prawa, budując obligatoryjną relację pomiędzy tym przepisem a konsekwencją działania organu administracji publicznej.

Trzeba zaakcentować, że skarżąca – oprócz wskazania tej cechy związania decyzji, względem której można zastosować tryb weryfikacji z art. 155 k.p.a. – podnosi także, iż jest to decyzja, która ma na celu usunięcie z obrotu prawnego stanów naruszających przepisy prawa. Należy podkreślić – co również wskazujemy w naszym projekcie stanowiska – że skarżąca w żadnym miejscu w skardze nie odnosi się do drugiego elementu zakwestionowanej normy, skupiając się na kwestii braku możliwości zastosowania art. 155 k.p.a. do decyzji związanych, natomiast zupełnie nie odnosi się do drugiego z aspektów wskazanych przez siebie w zakresie zaskarżenia. Czyli o to, że chodzi o decyzje restytucyjne. W swoim projekcie stanowiska wywodzimy, że taki sposób uzasadnienia nie odpowiada wymogom, które zostały wskazane w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Po prostu skarżąca nie podołała obowiązkowi odpowiedniego uzasadnienia sformułowanych zarzutów. W tym zakresie również wnosimy o umorzenie postępowania.

Dodatkowo skarżąca jako wzorce kontroli konstytucyjności wskazuje przepisy, które nie mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną – art. 7, art. 83, art. 2. W związku z powyższym również wskazujemy, że w tym zakresie wzmacnia to nasze wcześniej sformułowane wnioski o umorzenie – wnioski partykularne o umorzenie postępowania. Na tym kończę. Uprzejmie dziękuję za uwagę. Pozostaję do dyspozycji w razie pytań.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję.

Nie ma zgłoszeń.

Stwierdzamy kworum. W posiedzeniu bierze udział 28 członków Komisji.

W związku z tym przechodzimy do zaopiniowania zaproponowanego projektu stanowiska do sprawy SK 66/20. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Głosowanie pozostaje otwarte, a my przejdziemy do sprawy SK 76/19. Posłem wyznaczonym jest pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Czy zaczniemy od pani poseł, czy…

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Tutaj będzie konkluzja taka sama – wniosek o umorzenie postępowania. Natomiast proszę panią o przedstawienie całej sprawy.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dobrze. Oddaję głos. Bardzo proszę, pani mecenas.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Marzena Laskowska – Biuro Analiz Sejmowych. Mam zaszczyt przedstawić projekt stanowiska w sprawie o sygnaturze SK 76/19. Przed przejściem do szczegółów, chciałabym przypomnieć, że Komisja Ustawodawcza miała już okazję zajmować się niedawno podobnymi kwestami. Były to projekty o sygnaturze SK 14/16 oraz SK 11/19. Posłużę się tutaj skrótowym, uproszczonym może tytułem problemu prawnego, jakim jest ryczałtowe wynagrodzenie czy też zwrot należności za nocleg w transporcie międzynarodowym kierowców.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle sprawy sądowej, w której zasądzono wobec skarżącej należność 50 tys. zł tytułem ryczałtów za noclegi kierowcy samochodu w transporcie międzynarodowym. Problem konstytucyjny wziął się stąd, że wyrok sądu zapadł po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził w sprawie o sygna-

turze K 11/15, że przepisy będące podstawą wywodzenia normy o należności ryczałtowej za nocleg kierowców w transporcie międzynarodowym są niezgodne z konstytucją.

Wyrok w sprawie K 11/15 dotyczył nie w pełni identycznej konfiguracji przepisów ujętych związkowo jako przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. Tutaj przedmiotem tym jest art. 2 pkt 7 lit. a) i lit. b) ustawy o czasie pracy kierowców w związku z art. 77^5 § 2, § 3 i § 5 Kodeksu pracy w związku z § 16 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej i analogicznych unormowań zawartych w rozporządzeniu ministra pracy i polityki społecznej z 2002 r. Skarżąca sformułowała trzy zarzuty względem tych przepisów, wskazując na to, że godzą one w zasadę pewności prawa, że są nieproporcjonalną ingerencją w swobodę działalności gospodarczej, a także że naruszają zasadę równości.

Problem, przypomnę, który został rozstrzygnięty we wspomnianym przeze mnie wyroku Trybunału K 11/15 związany był w pierwszym rzędzie z kaskadowym odesłaniem, które narusza zasadę przyzwoitej legislacji, kaskadowym – bowiem ustawa o czasie pracy kierowców nakazuje poszukiwać normy związanej z wynagrodzeniem za nocleg tychże kierowców w transporcie międzynarodowym w Kodeksie pracy, który z kolei stanowi, że jeżeli nie ma odpowiednich unormowań w aktach obowiązujących u danego pracodawcy – wewnętrznych czy w umowie o pracę, czy w porozumieniach zbiorowych, to wówczas do tych należności za nocleg stosuje się odpowiednio przepisy owego – wspomnianego przeze mnie – rozporządzenia, które reguluje wynagrodzenie pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 11/15 uznał, że zarówno kaskadowość tego odesłania – trzy akty prawne, które muszą być wykorzystane przy rekonstrukcji stanu prawnego, ale także nieadekwatność tych regulacji powoduje naruszenie konstytucji. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego sądy stanęły wobec konieczności rozstrzygania spraw z pominięciem normy uznanej za niekonstytucyjną przez trybunał. Jednak jak okazało się w praktyce, dotyczy to także sytuacji skarżącej, niektóre sądy w dalszym ciągu przyjmowały, iż kierowcom w transporcie międzynarodowym należy się wynagrodzenie ryczałtowe za noclegi, wbrew czy mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przy czym one rekonstruowały tę normę nieco z innych przepisów niż te stanowiące przedmiot kontroli w sprawie K 11/15.

Trybunał Konstytucyjny w sprawach przeze mnie wspomnianych SK 11/19 i SK 14/16 uznał, że taka praktyka sądów jest w istocie próbą obejścia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zaś próba kwestionowania tejże normy wywodzonej z nieco innej konfiguracji przepisów w zasadzie prowadzi do tego, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest bezprzedmiotowe. Trybunał Konstytucyjny w jednym z tych orzeczeń wprost wskazał, że „orzeczenie o zakresie normy prawnej rozciąga się również na próbę zastosowania przepisów będących kluczowymi elementami tej normy, przy zastosowaniu innych konstrukcji prawnych”. Innymi słowy – Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie ma już przedmiotu rozpoznania, mimo tej praktyki sądowej, tym bardziej że – co wykazane jest w projekcie stanowiska Sejmu – ta praktyka sądowa jest niejednorodna. Innymi słowy – daje się wyróżnić na dzisiaj cztery nurty orzecznictwa. One nie pozwalają stwierdzić, że przepisom kwestionowanym w sprawie tu rozpatrywanej SK 76/19 ukształtowała się trwała linia orzecznicza i przesądza o określonym znaczeniu przepisów tam zakwestionowanych.

Stąd konkluzja, która jest proponowana w projekcie stanowiska Sejmu wskazuje na konieczność umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję za omówienie sprawy.

Przedstawię wyniki głosowania do poprzedniej sprawy SK 66/20 – 24 członków Komisji głosowało za, 3 osoby wstrzymały się.

Projekt został zaopiniowany pozytywnie.

Zatem otwieram dyskusję do przedstawionej przed chwilą sprawy SK 76/19.

Czy są pytania? Nie ma zgłoszeń.

W związku z tym możemy przejść do zaopiniowania projektu wnoszącego o umorzenie postępowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Głosowanie otwarte.

Przechodzimy do trzeciej sprawy – skarga o sygnaturze SK 79/19 dotycząca prawa wyborczego w wyborach samorządowych.

Prof. Piotr Czarny.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam nadzieję, że jestem dobrze słyszany.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tak.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Piotr Czarny:

Sprawa, którą będę referował jest sprawą dosyć złożoną. Postaram się to maksymalnie uprościć. Przedmiotem postępowania jest regulacja Kodeksu wyborczego dotycząca podziału na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin, liczących do 20 tys. mieszkańców. I to takich, w których nie utworzono jednostek pomocniczych. Chodzi o zasadę dotyczącą zaokrąglania dostosowania wielkości okręgów wyborczych do normy przedstawicielstwa. Chodzi o taką – na pierwszy rzut oka arytmetycznie zrozumiałą – zasadę, że przy tym podziale ułamki normy przedstawicielstwa zaokrągla się w górę do liczby całkowitej – ułamki większe lub równe 1/2.

Sprawa, jeśli chodzi o stan faktyczny wygląda w ten sposób, że w jednej z gmin przed ostatnimi wyborami, rada gminy, rada miasta przyjęła nowy podział, chociaż on był właściwie powtórzeniem dotychczasowego podziału, ale – nie cytując tutaj dokładnych liczb – sytuacja wyglądała tak, że w jednym z jednomandatowych okręgów wyborczych mieszkało mniej więcej 600 mieszkańców, w drugim z okręgów – 1400 mieszkańców. To było zgodne z regulacją kodeksową, chociaż grupa wyborców na czele ze skarżącym w niniejszym postępowaniu złożyła odwołanie do komisarza wyborczego, następnie skargę do Państwowej Komisji Wyborczej i skargi do sądów administracyjnych, powołując się na naruszenie zasady równości wyborów. Wszystkie organy orzekające w sprawie opierając się na dwóch przesłankach, a mianowicie na treści art. 419 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego, który już przytoczyłem, bo on dotyczy tego zaokrąglania oraz odwołując się do zasady stałości okręgów wyborczych, minimalizacji zmian, nie uwzględniły stanowiska skarżących, odwołujących się, w tym naszego skarżącego.

Po ostatecznym orzeczeniu już sam skarżący złożył skargę konstytucyjną, w której zarzucił naruszenie art. 62 konstytucji w związku z art. 169 ust. 2 w związku również z zasadą równości wobec prawa, a więc art. 32 konstytucji. Można powiedzieć – uzasadnienie tej skargi co do meritum jest dość proste. To znaczy przyjęte w prawie konstytucyjnym rozumienie równości materialnej wyborów polega na tym, że siła głosu każdego wyborcy powinna być zbliżona. Na tej podstawie skarżący konsekwentnie twierdzi, że jeżeli w jednym okręgu wyborczym jednomandatowym mamy 600 wyborców, a w drugim – 1400 wyborców, to nie dość, że różnica, jeśli chodzi o normę przedstawicielstwa sięga 50% tej normy, to jeszcze różnica w sile głosu – w jego ocenie – wynosi 300%. Bo po prostu w tym większym okręgu mieszka więcej osób i głos jest po prostu – jakby to powiedzieć – pojedynczy głos jest mniej istotny.

W sprawie występują – można powiedzieć – najpierw problemy proceduralne. Stąd w pierwszej kolejności zawarty jest wniosek o umorzenie postępowania. On opiera się na bardzo formalistycznych, dogmatycznych założeniach, a mianowicie zmiany, które wprowadzono w latach 2018–2019 w prawie wyborczym polegały m.in. na tym, że w obowiązującym stanie prawnym podział gminy na okręgi wyborcze ustala komisarz wyborczy, wcześniej – jeszcze przed ostatnimi wyborami – czyniła to rada gminy. Na tej podstawie w stanowisku zawarty jest wniosek o umorzenie postępowania, ponieważ uchwała rady miasta, która była źródłem naruszenia praw skarżącego, ona w świetle zasad techniki prawodawczej już przestała obowiązywać. Aktualnie nie ma przesłanki aktualności naruszenia.

Drugi argument też ma charakter formalistyczny. Jeżeli nawet trybunał stwierdziłby tutaj niezgodność z konstytucją, to znowu opierając się na stwierdzeniu, że uchwała rady miasta dotycząca podziału na okręgi wyborcze już nie obowiązuje, to gdyby w sprawie skarżącego doszło do wznowienia postępowania, to ono nie może zrealizować celu sanacji konstytucyjności, bo po prostu nie można już orzekać o nieobowiązującej uchwale.

Oczywiście, w stanowisku nie wprost, ale domyślnie jest założenie, że trybunał może nie przychylić się do wniosku o umorzenie, bo ta kwestia naruszenia czy aktualności naruszenia praw konstytucyjnych jest troszkę względna. Patrząc z innej strony, można powiedzieć, że skoro na podstawie tej uchwały odbyły się wybory i działa rada miasta w określonym składzie, to w jakiś sposób jest to naruszenie w jakimś innym sensie aktualne. A poza tym można powiedzieć, że wyrok trybunału przyczyniłby się do tego, że przyszły podział ustalony już przez komisarza wyborczego byłyby w pełni zgodny z zasadą równości. Stąd w stanowisku jest dalej analiza meritum sprawy i wniosek, żeby trybunał w pewnym zakresie stwierdził niekonstytucyjność tej regulacji, bo – nie rozwijając tutaj skomplikowanej problematyki prawa wyborczego – trzeba zauważyć, że zasada równości materialnej jest jednolicie rozumiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w aktach międzynarodowych i w doktrynie prawa konstytucyjnego. Założenie równej siły głosu oczywiście dopuszcza odstępstwa, nie jest to założenie absolutne, niemniej w żadnym opracowaniu nigdzie, trudno znaleźć jakieś potwierdzenie, że tak duże odstępstwa, jak wystąpiły w sprawie skarżącego, są dopuszczalne. Tu po prostu sytuacja jest jak gdyby – można powiedzieć – klarowna.

Nie ułatwia czy nie daje jakiś argumentów na rzecz konstytucyjności analiza historyczna, ponieważ – nie chcę tu omawiać całej ewolucji systemu wyborczego do rad gmin – ale w przeszłości, zwłaszcza w okresie przed wejściem w życie konstytucji, w okresie, kiedy pracowano nad konstytucją, to wówczas ordynacja mówiła o odstępstwach od normy przedstawicielstwa rzędu 20%. Nawet gdyby się na to powołać, na jakąś pewną koncepcję pojęć zastanych, to też nie da się wykazać, że to jest zgodne z konstytucją.

Ostatni wątek dotyczy porównania systemów wyborczych. Wiadomo, że system wyborczy w wyborach do mniejszych gmin jest zbliżony pod tym względem, o którym mówimy, do wyborów do Senatu. W stanowisku są dane statystyczne, które pokazują, że w wyborach do Senatu rzeczywiście rozpiętości normy przedstawicielstwa są duże i są podobne jak akurat w tej gminie czy w mieście, w którym mieszka skarżący. Tyle tylko, że to jest akurat argument – jak by to powiedzieć – przeciwny. To znaczy chodzi o to, że konstytucja nie przewiduje, że wybory do Senatu muszą być równe, więc odstępstwa od normy przedstawicielstwa są dopuszczalne w bardzo dużym zakresie. Jeżeli tu mamy sytuację porównywalną, art. 169 wyraźnie mówi, że wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego mają być równe, to od razu nasuwa się wniosek, że sens tej gwarancji konstytucyjnej jest – można powiedzieć – właściwie żaden, jeżeli mamy taką sytuację jak w wyborach do Senatu, które nie muszą być równe.

Nie chciałem tego wątku poruszać na początku, ale skarżący powołuje się na stanowisko Komisji Weneckiej. To jest właściwie jego pierwszy argument. Rzeczywiście, trzeba powiedzieć, że Komisja Wenecka w kodeksie dobrych praktyk wyborczych wyraziła taki pogląd, że te odstępstwa nie powinny przekraczać 10%, więc tu jest też jakiś posiłkowy argument wskazujący, że wszystko tu – jakby to powiedzieć – nie jest w porządku czy nie jest do końca w porządku.

Nie będę już dalej kontynuował tego wątku, tylko poruszę jeszcze ostatnią kwestię, mianowicie ta sprawa ilustruje w szerszym kontekście problem jak traktować, jak stosować zasadę równości materialnej wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Bo jeżeli zasadę równości traktowalibyśmy w dosłowny sposób, to jest ogromny problem w wielu gminach, bo powoduje takie mechaniczne dzielenie terytorium gminy, niezależnie od struktury zaludnienia w gminie wyznaczamy liczbę mieszkańców na okręg wyborczy, dostosowujemy kształt okręgu wyborczego do tej normy przedstawicielstwa. Ona oczywiście nie może być w związku z tym ustalona zbyt sztywno.

Stąd, żeby złagodzić ewentualne skutki, żeby przynajmniej w części ratować sytuację, w stanowisku zawarta jest taka konkluzja czy takie stanowisko, że inaczej wygląda sytuacja w gminach, które są podzielone na jednostki pomocnicze, inaczej w tych gminach,

tak było w przypadku skarżącego, gdzie nie ma tych jednostek pomocniczych. Jeżeli są jednostki pomocnicze, to ich rola w gminie powoduje, że w radzie gminy powinni zasiadać przedstawiciele poszczególnych sołectw czy dzielnic. To założenie pozwala trochę zrelatywizować tę równość materialną. Natomiast jeśli nie ma jednostek pomocniczych, to tu nie ma jeszcze tej podstawy do innego rozumienia równości materialnej wyborów.

Na koniec, Wysoka Komisjo, są uwagi, bo gdyby trybunał stwierdził niezgodność z konstytucją, to pojawia się szereg problemów międzyczasowych, ale już o tym może nie będę mówił, bo po prostu… najlepiej byłoby, żeby trybunał tak zgrał moment utraty mocy obowiązującej ewentualnie w razie stwierdzenia niekonstytucyjności, żeby można było wprowadzić nowe rozwiązania już od nowych wyborów, czyli od 2023 r.

Tak poza protokołem, to wydaje się, że sprawa wymagałaby interwencji ustawodawczej, niezależnie od wyroku trybunału. Gdyby takie prace mogły być podjęte, to może udałoby się rozwiązać sprawę bez orzeczenia trybunału. Dodam, że tu jest taka ciekawostka, tylko jedno zdanie, że skarżący sam jest znawcą prawa wyborczego i powołuje się na wiele publikacji naukowych, przy czym część z tych publikacji to jego własne prace. Tu mamy do czynienia nie z taką zwyczajną skargą złożoną w imieniu kogoś, tylko tu widać, że sam skarżący jest po prostu ekspertem w tej sprawie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, panie profesorze, za omówienie tej skomplikowanej sprawy.

Przedstawię wyniki głosowania w sprawie SK 76/19 – 24 członków Komisji za, 4 osoby wstrzymały się.

Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Otwieram dyskusję do sprawy SK 79/19. Do sprawy jest zgłoszona pani przewodnicząca Bartuś. Oddaję głos. Bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję. Szanowne prezydium, Wysoka Komisjo, panie profesorze, ale co do zasady w stanowisku Sejmu wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dopiero w sytuacji, kiedy trybunał nie zgodziłyby się z naszym stanowiskiem, to te rozważania, w których wywodzimy o stwierdzenie niezgodności art. 62 ust. 1 w związku z art. 169 ust. 2 konstytucji. Tak nasze stanowisko – rozumiem – głównie należy przyjmować.

Chciałam się też odnieść w tej sprawie do tego, że to stanowisko w części tylko byłoby zbieżne ze stanowiskiem prokuratora generalnego, który wnosi tylko o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zresztą trybunał kilkakrotnie próbował odesłać tę skargę, natomiast skarżący jest – powiedziałabym kolokwialnie – bardzo uparty i chce rozpatrzenia przez trybunał tej sprawy. Takie stanowisko tylko tyle powiem, że – po analizie – popieram.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca.

Panie profesorze…

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Piotr Czarny:

Stanowisko prokuratora opiera się rzeczywiście na zupełnie innych założeniach. Tak, jak pani poseł powiedziała, że tam jest wniosek o umorzenie postępowania w całości, nie ma żadnych wniosków alternatywnych. Z tym, że – powiem tylko króciutko – te wymogi, które stawia prokurator generalny. W jego stanowisku jest tak wysoko jakby postawiona poprzeczka, że wychodzi na to, że już nie dałoby się złożyć skargi konstytucyjnej w tym zakresie, bo byłyby nie do spełnienia. To taka moja osobista uwaga.

Ze względu na wagę tej sprawy, to jest poważna sprawa, jednak wybory samorządowe, to taki projekt został przedstawiony, żeby właśnie jakiś… była tu możliwość na wypadek, gdyby trybunał do tych stanowisk o umorzeniu nie przychylił się, bo – tak jak pani poseł powiedziała – stanowisko przy wstępnym rozpoznaniu tej sprawy nie było jednoznaczne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie profesorze.

Przechodzimy do głosowania. Sprawa skomplikowana. To i projekt stanowiska też jest złożony i wzbudza… jest przyczynkiem do dyskusji. To dobrze, bo dyskusja zawsze dobrze robi.

Przechodzimy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska do sprawy SK 79/19? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Głosowanie zostaje otwarte.

Przechodzimy do pytania prawnego – sprawa P 9/20. Pan poseł Mularczyk jest zgłoszony do postępowania.

Pan prof. Czarny. Bardzo proszę, panie profesorze.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Piotr Czarny:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Dzisiaj tak się jakoś składa, że mam bardzo złożone sprawy, które – można powiedzieć – są skomplikowane w kontekście społecznym, nie tylko w aspekcie prawnym. Ale do rzeczy.

Pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie, które jest przedmiotem tego postępowania dotyczy regulacji ustawy o działalności leczniczej. Istota zagadnienia tkwi w takim rozwiązaniu zawartym w tej ustawie, polegającym na tym, że mamy podmiot leczniczy, przepraszam mamy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej i mamy też podmioty tworzące samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Jedną z grup tych podmiotów są uczelnie medyczne. Wracając do tego, co jest najważniejszą rzeczą, najważniejszym fragmentem zakwestionowanej regulacji, a mianowicie ten podmiot tworzący jest zobowiązany do pokrycia straty finansowej netto za rok obrotowy tego ZOZ-u, powiedzmy w skrócie. Albo jeżeli ten ZOZ wykazuje straty, to drugą możliwością jest w określonym terminie – ale to pominę – podjęcie uchwały czy wydanie zarządzenia o likwidacji tegoż ZOZ-u.

Pytanie prawne zostało złożone na kanwie – można powiedzieć – złożonego postępowania, troszkę skomplikowanego, mianowicie Warszawski Uniwersytet Medyczny jako podmiot tworzący wystąpił do sądu o ustalenie, że on nie jest zobowiązany do pokrycia straty netto ZOZ-u, dla którego jest podmiotem tworzącym. To już samo w sobie jest jakby trochę dziwne, bo rzadko zdarzają się procesy o ustalenie nieistnienia zobowiązania. A poza tym tu mamy takie jak gdyby powiązanie organizacyjne powoda i pozwanego. Tym niemniej, ponieważ oba te podmioty mają osobowość prawną, więc proces jest dopuszczalny. Dodam, że sąd, składając pytanie prawne, kwestionuje zgodność tych przepisów, które zarysowałem z art. 2 i art. 68 konstytucji.

Sprzeczność z art. 2 ma polegać na stworzeniu takiej pułapki legislacyjnej, znaczy ten podmiot tworzący jest – można powiedzieć – w sytuacji bez wyjścia w tym sensie, że albo pokryje stratę netto, bo tego może nie powiedziałem, że jeżeli ten podmiot tworzący podejmie rozstrzygnięcie o likwidacji ZOZ-u, to i tak po likwidacji będzie musiał tę stratę pokryć, czyli będzie musiał do tego dopłacić. Więc sąd wywodzi, że tutaj jest po prostu pułapka. Ponadto jest ten najważniejszy argument, który panie i panowie posłowie pewnie znacie, a mianowicie nadwykonanie. Sąd pisze, że po prostu ZOZ-y mają stratę nie wynikającą z ich działalności, tylko ze zmian normatywnych, że to jest po prostu pułapka dla podmiotów tworzących. Zresztą odnośnie do uczelni medycznych jest tu drugi argument polegający na tym, że uczelnie medyczne utrzymują się ze środków budżetowych, a w przepisach dotyczącym budżetowego finansowania nie ma regulacji, która pozwalałaby dopłacić… wyrównać tę stratę ZOZ-u.

I tu proszę państwa, sąd składający pytanie powołuje się na taki wyrok, który niedawno zresztą wszedł w życie, a mianowicie wyrok Trybunału z 20 listopada 2019 r. K 4/17. W tym orzeczeniu trybunał stwierdził, że tego rodzaju zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego, które są podmiotem tworzącym, do pokrycia strat, jeżeli te straty są związane ze stosowaniem przepisów powszechnie obowiązujących, w szczególności ze zmianami w tych przepisach, jest niezgodne z konstytucją. Jeżeliby spojrzeć

z punktu widzenia tego orzeczenia, to trzeba byłoby powiedzieć, że też taka merytoryczna ocena, gdyby kierować się tym orzeczeniem, musiałaby być tu podobna.

W stanowisku jest na wiele sposobów przedstawiony wniosek o umorzenie postępowania. Przede wszystkim ze względu na to, że w ocenie jaka jest zawarta w tym stanowisku, to pytanie nie spełnia tzw. przesłanki funkcjonalnej. I tu jest wiele argumentów. Najważniejszy jest taki, że sąd w sposób – można powiedzieć – niepełny, wysoce niepełny ustalił stan faktyczny tej sprawy. To znaczy w tym pytaniu nie ma ani jednej konkretnej liczby dotyczącej straty za 2016 r., którą ten uczestnik postępowania – ZOZ poniósł, nie ma danych dotyczących możliwości pokrycia tej straty z funduszy własnych, bo taka jest konstrukcja tego przepisu, dość logiczna, że po prostu tę stratę należy najpierw pokryć ze środków własnych. Wydaje się, ale to już można tylko domniemywać, że sąd te straty traktuje jako fakt powszechnie znany. Ale tutaj trudno tak założyć, dlatego, że różna jest sytuacja ZOZ-ów, nie wszystkie z nich mają straty. Ponadto, proszę państwa, nie ma jakiejś analizy, nie ma odwołań do sprawozdania finansowego. To wszystko jest tak po prostu – jakby to powiedzieć – na zasadzie, że strony zgodziły się co do pewnych okoliczności.

Tu już pominę ten wątek, bo on jest bardzo złożony, jak to zwykle bywa w przypadku przepisów intertemporalnych, a mianowicie, one się zmieniły i od 2016 r. właśnie zaczęły obowiązywać nowe regulacje. Po prostu sąd nie dokonuje analizy, jaki wpływ to ma na sprawę, którą ma rozpatrzyć. Bo być może, to nie jest wykluczone, w stanowisku jest zaprezentowana linia pewnej interpretacji przepisów intertemporalnych, która ewentualnie pozwoliłaby na rozstrzygnięcie sprawy bez sięgania do stwierdzenia niekonstytucyjności. Powołujemy się na to – również w tym stanowisku – na takie poglądy literatury dotyczące charakteru relacji między ZOZ-em a podmiotem tworzącym. Tu są takie poglądy, że to roszczenie o pokrycie straty netto nie może być dochodzone przed sądem z tego powodu, że ustawa stawia alternatywę – można albo pokryć straty, albo zlikwidować, więc w takiej sytuacji trudno, żeby ustalać za ten podmiot tworzący jaki wariant.

Może już nie będę rozwijał tych wątków. Po prostu w stanowisku, ze względu na to, że pytanie prawne – w ocenie Sejmu – nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, że sąd nie dokonał wnikliwego ustalenia stanu faktycznego sprawy, co powoduje, że nie wiadomo, czy tak naprawdę te przepisy, które sąd kwestionuje mają zastosowanie. Ponadto, że nie przeprowadził analizy wykładni tych przepisów, zarówno jeżeli chodzi o to, czy one mogą być podstawą roszczeń dochodzonych przed sądem, czy to jeśli chodzi o te kwestie międzyczasowe, więc, że sąd nie wykazał – tak jak trybunał zakłada – wnikliwie, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie tej sprawy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, panie profesorze.

Uzupełniając wynik głosowania sprawy SK 79/19 dotyczącej prawa wyborczego – 24 członków Komisji głosowało za, 2 osoby wstrzymały się.

Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Otwieram dyskusję do sprawy P 9/20. To pytanie prawne, które omówiliśmy przed chwilą. Brak zgłoszeń.

W związku z tym możemy przejść do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – kolejna skarga SK 70/20. Wskazany poseł pan poseł Mularczyk.

Dzień dobry. Jest już pani Lis-Staranowicz. Oddaję głos. Bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Dorota Lis-Staranowicz:

Dzień dobry. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, dziękuję też za życzenia, bo jestem matką dwóch synów.

Przechodząc do kwestii merytorycznej, zacznę od tego, że skarga konstytucyjna SK 70/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną… Przepraszam, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie SK 70/20 zostało zainicjowane skargą kon-

stytucyjną, a przedmiotem kontroli jest art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych. Zakwestionowane przepisy poddane są kontroli zakresowej i tutaj cytuję: „w zakresie, w jakim ograniczają krąg podmiotów uprawnionych do odprawy mieszkaniowej do żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej po wejściu w życie przepisów zmieniających ww. ustawę wprowadzających prawo do świadczenia w postaci odprawy mieszkaniowej, to jest zwolnionych z zawodowej służby wojskowej 1 lipca 2004 r. lub później".

Skarżący wzorcami kontroli czyni art. 67 ust. 1 konstytucji w związku z art. 32 i art. 2 konstytucji. Stan faktyczny kształtuje się następująco: otóż, skarżący był żołnierzem zawodowym w latach 1980–1993. W 2005 r. jego stan zdrowia znacznie się pogorszył i wystąpił on do właściwych organów rentowych o przyznanie mu renty z tytułu służby wojskowej. Organy odmówiły. Wobec tego wniósł sprawę do sądu. Dopiero orzeczeniem sądu okręgowego wydanym w 2016 r., prawo do wojskowej renty inwalidzkiej zostało mu przyznane od 2010 r.

W tym samym roku, czyli 2016 skarżący wystąpił do dyrektora oddziału Agencji Mienia Wojskowego o wypłatę odprawy mieszkaniowej. Organ odmówił, ponieważ sporne świadczenie przysługuje żołnierzom zwalnianym z zawodowej służby wojskowej, ale dopiero po dniu 1 lipca 2004 r. Skarżący z taką wykładnią zaskarżonych przepisów nie zgodził się, ponieważ twierdził, że on spełnił wszystkie wymagania, aby nabyć odprawę mieszkaniową dopiero w 2016 r. po wyroku sądu okręgowego. Bo odszedł ze służby w 1993 r., ale prawo do renty wojskowej nabył w 2016 r., ale od 2010 r. Odwołał się do organu II instancji – do prezesa Agencji Mienia Wojskowego. Prezes utrzymał w mocy decyzję I instancji. Wobec tego skarżący wniósł skargę do sądu administracyjnego, a następnie skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sądy administracyjne nie miały tutaj żadnych wątpliwości, że organy wojskowe działały zgodnie z prawem i decyzje były legalne. Wobec tego skarżący wniósł skargę konstytucyjną.

Skargę konstytucyjną skarżący opiera na takiej tezie, że odprawa mieszkaniowa jest elementem statusu prawnego emeryta wojskowego bądź też wojskowego rencisty. I jest to świadczenie, które mieści się w ramach prawa do zabezpieczenia społecznego.

Nie podzielamy tego stanowiska. Stąd nasz wniosek, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z art. 67 ust. 1 konstytucji. Nasze stanowisko opiera się na tezie, że zaskarżone przepisy nie pozostają w związku treściowym z wzorcem kontroli. Innymi słowy – że wzorzec kontroli jest nieadekwatny w tej sprawie. Nasze stanowisko uzasadniamy następującymi argumentami: ta odprawa mieszkaniowa została wprowadzona w 2004 r. jako świadczenie pozwalające organom wojskowym prowadzić racjonalną gospodarkę mieniem mieszkaniowym, tzw. kwaterami wojskowymi. Nie będę tutaj państwa wprowadzała w szczegóły, państwo doskonale wiecie, że każdy żołnierz służby zawodowej ma prawo do kwatery. I ta odprawa mieszkaniowa miała taki cel. Ponadto, jak popatrzymy na przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, to ta ustawa zawiera katalog świadczeń. Podstawowymi świadczeniami rzeczywiście są emerytura i renta wojskowa, ale do emerytury i renty przysługują różnego rodzaju zasiłki i dodatki, a także świadczenia socjalne. Nasze stanowisko zawiera analizę, że odprawa mieszkaniowa nie jest ani zasiłkiem emerytalnym, ani też nie jest żadnym dodatkiem do emerytury w świetle ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych.

Ponadto skarżący swoją skargę opiera na tezie, że odprawa mieszkaniowa przysługuje rencistom i emerytom wojskowym, co nie jest prawdą, bo w świetle ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, prawo do tego świadczenia mają również żołnierze służby zawodowej, którzy opuszczają służbę i nie mają prawa do emerytury i renty, ale stosunek służby został z nimi rozwiązany w drodze wypowiedzenia przez organy wojskowe. Te podmioty również uprawnione są do odprawy mieszkaniowej. Jeszcze kolejny argument, który wynika z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, dotyczy tzw. emerytur i rent przyznanych w drodze wyjątku. Jest taka szczególna kategoria rencistów wojskowych, którzy nabywają swoje świadczenia w drodze wyjątku i w świetle ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, podmioty te nie są uprawnione do odprawy mieszkaniowej, ale mają prawo do emerytury i renty wojskowej.

Kolejny – ostatni – nasz argument to jest argument natury semantycznej. Badaliśmy znaczenie słowa „odprawa" na gruncie języka potocznego, języka prawnego, języka prawniczego. Doszliśmy do takiego przekonania, opierając się na orzecznictwie Sądu Najwyższego, że odprawa mieszkaniowa jest świadczeniem pieniężnym o charakterze płacowym, wypłacanym żołnierzom zawodowym przez organy wojskowe z powodu utraty prawa do kwatery w związku ze zwolnieniem ze służby wojskowej. Rekompensuje ona utracone dobro. W tym przypadku tym dobrem jest dom, mieszkanie, kwatera wojskowa. To dobro ma odstawowe znaczenie dla bytu człowieka. Też nie można tracić z pola widzenia funkcji socjalnej odprawy mieszkaniowej, polegającej na zapewnieniu środków służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych, którzy opuszczają służbę wojskową.

Konkluzja – najważniejsze – naszym zdaniem – jest to, że odprawa nie jest świadczeniem wypłacanym w związku z powstałym inwalidztwem w związku ze służbą. Nie jest też świadczeniem wypłacanym w ramach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych. Stąd konkluzja o umorzenie postępowania z powodu nieadekwatności wzorca kontroli, jakim jest art. 67 ust. 1 konstytucji w tej sprawie. A jeśli chodzi o art. 32 i art. 2 konstytucji są one wzorcami dodatkowymi, pobocznymi i jako wzorce kontroli nie mogą samodzielnie stanowić podstawy do rozstrzygania w skardze konstytucyjnej. Stąd końcowy wniosek o umorzenie postępowania w całości. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękujemy za zwięzłe przedstawienie sprawy.

Uzupełnię tylko wynik głosowania do sprawy P 9/20 – 24 członków Komisji głosowało za, 1 osoba wstrzymała się.

Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do głosowania w sprawie SK 70/20 omówionej przed chwilą, jeśli chodzi o dodatki mieszkaniowe dla służb mundurowych. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Przechodzimy do kolejnej sprawy P 21/19.

Bardzo proszę, pan mecenas Spyra.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marcin Spyra:

Dzień dobry. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa została wszczęta w związku z pytaniem zadanym przez Sąd Rejonowy dla Krakowa – Podgórza. Przedmiotem wątpliwości sądu jest art. 945 § 2 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym na nieważność testamentu wynikającą z przyczyn określonych w § 1 tego przepisu, czyli wad oświadczenia woli testatora nie można powołać się po upływie lat 3 od dnia, w którym osoba mająca w tym interes prawny dowiedziała się o przyczynie nieważności, a w każdym razie po upływie 10 lat od otwarcia spadku. Ta ostatnia część przepisu jest przedmiotem wątpliwości dotyczących jej konstytucyjności.

Stan faktyczny w sprawie jest następujący – mianowicie, spadkodawca był chory przez dłuższy czas w ostatnim okresie swojego życia i zajmowały się nim także osoby, które nie były zupełnie obce, były także z nim spokrewnione. Kiedy zmarł nie było wiadomo, że jest sporządzony testament. W związku z tym sąd wydał postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku, zgodnie z ustawą. Dopiero po upływie 10 lat te osoby, które opiekowały się w ostatnim momencie, w ostatnich chwilach życia, spadkodawcą ujawniły, że są w posiadaniu testamentu, który jest testamentem na ich korzyść. One są tam ustanowione spadkobiercami. To jest krąg, który nie pokrywa się z kręgiem osób, które są wskazane jako spadkobiercy ustawowi.

Spadkobiercy ustawowi podnoszą, że stan zdrowia, zwłaszcza sytuacja psychiczna spadkodawcy w ostatnich chwilach życia była taka, że ten testament nie mógł być sporządzony w stanie, w którym w pełni wyrażał wolę spadkodawcy, że jest on dotknięty wadami oświadczenia woli, o których mowa w art. 945 § 1. Wnioskodawcy w tej sprawie, którzy wnoszą o stwierdzenie nabycia spadku zgodnie z testamentem, powołują się właśnie na ten kwestionowany przepis. Mówią, że upłynęło 10 lat i kwestia wad oświadczenia woli przy tym testamencie nie może być już badana przez sąd. Rzeczywiście, przepis

jest tak skonstruowany, że nie daje bezpośrednio żadnych możliwości sądowi do tego, żeby rozstrzygnąć, zbadać tę sprawę, mimo iż sąd – można odnieść wrażenie – podejrzewa, iż wnioskodawcy specjalnie czekali 10 lat z ujawnieniem tego testamentu właśnie po to, aby uniemożliwić rozstrzygnięcie ewentualne podniesienie zarzutu dotyczącego wad oświadczeń woli spadkodawcy.

Kodeks postępowania cywilnego – teraz mówię o k.p.c. – nie wyklucza takich możliwości, bo jakkolwiek art. 679 k.p.c. ogranicza możliwość żądania zmiany postanowienia stwierdzającego nabycie spadku, ale przesłanki tego ograniczenia są stosunkowo wąskie, bo dotyczą wyłącznie uczestników postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, więc jeżeli ktoś nie był uczestnikiem tego pierwotnego postępowania, a dysponuje testamentem i wie, że on jest, ukrywa go przez 10 lat, to w tej sytuacji te ograniczenia z k.p.c. nie działają.

Sąd sformułował wątpliwości dotyczące tego, czy to po pierwsze – nie narusza wynikającego z art. 64 ust. 1 konstytucji prawa do dziedziczenia; po drugie – czy nie narusza także art. 64 ust. 2 konstytucji w zakresie tego, iż dziedziczenie i prawa majątkowe podlegają ochronie i także, czy to nie tworzy pewnego rodzaju pułapki prawnej, co byłoby z kolei sprzeczne z wynikającym z art. 2 konstytucji standardem demokratycznego państwa prawnego.

Należy podzielić te wątpliwości. Można zastanawiać się nad tym, czy sąd należycie zbadał wszystkie możliwości zastosowania istniejących już mechanizmów w prawie, takich jak metody wykładni zawężającej prokonstytucyjnej, takiej jak posłużenia się instytucjami nadużycia prawa zarówno materialnoprawnego, jak i procesowego, ewentualnie rozważenia, czy tutaj wystarczającej ochrony nie dają mechanizmy odszkodowawcze albo prawnokarne, bo tego typu działania mogą zarówno stanowić delikt, jak i… działania polegające na celowym zatajeniu testamentu mogą być kwalifikowane zarówno jako delikt, także jako działalność przestępcza. Niezależnie od tego, że tego typu mechanizmy istnieją, one nie dają pełnej ochrony, zarówno nie da się tego problemu rozwiązać na gruncie metod wykładni, zwłaszcza wykładni prokonstytucyjnej, która zawężałaby zakres zastosowania tego kwestionowanego przepisu. Ponieważ tu w istocie chodzi o istotę tego przepisu, o termin, w którym rozpoczyna się bieg tego 10-letniego okresu. I to jest niemożliwe.

Podobnie nie daje satysfakcjonujących rozwiązań odwołanie się do konstrukcji nadużycia prawa zarówno procesowego, jak i klauzuli nadużycia prawa materialnego z Kodeksu cywilnego, ponieważ należy zwrócić uwagę, że to są przede wszystkim sytuacje, w których ktoś celowo wykorzystuje ten mechanizm. Być może jest tak w tej sprawie, być może nie. To nie jest przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Natomiast wydaje się, że to, co jest najważniejsze to to, że ten przepis należy uznać za niekonstytucyjny także w sytuacji, w której wnioskodawca działa w dobrej wierze, ponieważ on powoduje bardzo daleko idącą asymetrię pomiędzy prawami tych, którzy uzyskują czy poprzednio uzyskali stwierdzenie nabycia spadku i prawami tej osoby, która posługuje się testamentem po upływie 10-letniego terminu. Nawet gdyby działała w dobrej wierze i nie było to świadome działanie, aby go 10 lat przetrzymać. Dlatego że z jednej strony prawo do obrony wywodzone z wad oświadczeń testatora jest ograniczone 10-letnim terminem, a z drugiej strony nie ma takiego terminu, który ograniczałby możliwość posłużenia się tym testamentem. Więc niezależnie od tego czy mamy tu do czynienia z nadużyciem prawa, czy nie, to jest tu wyraźny deficyt mechanizmów pozwalających na ochronę uprawnień tych osób, które wcześniej uzyskały stwierdzenie nabycia spadku i które mają dowody na to, że testator działał pod wpływem jakiejś wady oświadczenia, ale nie mogą z nich skorzystać ze względu na upływ tego terminu.

Jest to rzeczywiście pewnego rodzaju pułapka prawna. Dlatego, że z jednej strony jest tutaj pewien mechanizm, przepis, który jeśli chodzi o konstrukcję jest klarowny i zrozumiały. To jest mechanizm pewnej pułapki prawnej, bo z jednej strony sąd wydaje stwierdzenie nabycia spadku i pozwala na działanie w zaufaniu do tego rozstrzygnięcia, a z drugiej strony – ten przepis uniemożliwia później, po upływie tego 10-letniego terminu posłużenia się istniejącymi i słusznymi argumentami dotyczącymi wadliwości tego

testamentu, który ma być przedmiotem, który jest przedmiotem nowego postępowania i na podstawie którego ma być wydane nowe stwierdzenie nabycia spadku.

Z tego powodu Biuro Analiz Sejmowych proponuje, aby w stanowisku rzeczywiście wnieść, iż art. 945 § 2 w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość powoływania się w postępowaniu w przedmiocie zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku na nieważność testamentu po upływie 10 lat od otwarcia spadku, gdy testament został otwarty i ogłoszony po upływie tego 10-letniego terminu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji w związku z art. 2 konstytucji. Bardzo dziękuję. Jeżeli państwo mają jakieś pytania, jestem gotów uzupełnić tę wypowiedź. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję za przedstawienie sprawy.

Uzupełnię tylko wynik głosowania SK 70/20 – 27 członków Komisji głosowało za.

Projekt stanowiska został jednogłośnie zaopiniowany pozytywnie.

Otwieram dyskusję do omawianej przed chwilą sprawy zainicjowanej pytaniem prawnym dotyczącym spadkobrania.

Jeżeli nie ma pytań, przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska – przypomnę na niezgodność przepisu ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Zostały jeszcze dwie skargi. Przechodzimy teraz do sprawy SK 92/19.

Bardzo proszę, panie mecenasie.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Tomasz Esmund:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 92/19 dotyczy skargi konstytucyjnej spółki prawa handlowego. W skardze zakwestionowana została konstytucyjność przepisu ustanawiającego termin prekluzyjny na wznowienie postępowania cywilnego w związku z rozstrzygnięciem przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności normy prawnej stanowiącej podstawę prawomocnego orzeczenia. Termin ten jest liczony od momentu uprawomocnienia się orzeczenia w sprawie cywilnej. Przed dniem 15 lutego 2017 r. termin ten wynosił 5 lat, obecnie wynosi 10 lat. Jednakże z treści skargi konstytucyjnej w żaden sposób nie wynika, które brzmienie art. 408 k.p.c. ma stanowić – zgodnie z intencją spółki – przedmiot kontroli.

Na wstępie chciałbym zauważyć, że analizowana skarga konstytucyjna jest w istocie rzeczy tożsama ze skargą o sygnaturze SK 38/20, do której stanowisko sporządził pan prof. Piotr Czarny. To stanowisko było prezentowane na posiedzeniu Wysokiej Komisji 8 stycznia br. Stanowiska były pisane równolegle niezależnie od siebie, jednakże w obydwu stanowiskach doszliśmy praktycznie do identycznych wniosków i wnosimy o umorzenie postępowania. Alternatywnie, gdyby trybunał nie podzielił naszego wniosku o umorzenie postępowania prezentujemy stanowisko na zgodność. Trybunał nie połączył tych skarg do wspólnego rozpoznania, jednak w naszych stanowiskach na wypadek, gdyby trybunał chciał rozpoznawać merytorycznie, wnosimy o rozważnie celowości zarządzenia łącznego ich rozpoznania.

Analizowana skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym: skarżąca spółka złożyła do sądu skargę o wznowienie postępowania cywilnego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze K 11/15 w celu wzruszenia niekorzystnego dla siebie orzeczenia. Sąd odrzucił jednak skargę o wznowienie postępowania w związku z upływem 5-letniego terminu na wznowienie postępowania cywilnego. W czasie orzekania obowiązywał już art. 408 k.p.c. w nowym brzmieniu, czyli przewidujący termin 10-letni, jednakże na mocy normy międzyczasowej sprawa skarżącego nie kwalifikowała się do zastosowania tego przepisu w nowym brzmieniu. Stąd skarga została przez sąd odrzucona. Kluczowe znaczenie mają ustalenia, że mimo wyroku na podstawie, którego spółka zamierzała żądać wznowienia postępowania, nie mogła tego dokonać ze względu na upływ terminu prekluzyjnego na wznowienie postępowania.

Zasadniczy problem konstytucyjny zarysowany w skardze dotyczy tego, czy ustawowy termin prekluzyjny na wznowienie postępowania cywilnego w związku z wyrokiem Try-

bunału Konstytucyjnego, w oderwaniu całkowicie od długości tego terminu, czy narusza konstytucyjne prawo do wznowienia postępowania, a więc art. 198 ust. 4 konstytucji, a tym samym czy narusza prawo do sądu. W naszej ocenie, postępowanie powinno zostać umorzone w całości ze względu na niedopuszczalność wydania przez trybunał wyroku. Przemawiają za tym następujące względy. Bardzo szeroko opisaliśmy je w naszym stanowisku, ja tylko przedstawię najważniejsze argumenty. Po pierwsze – skarżąca spółka nie wykazała, że w opisanym stanie faktycznym przysługiwało jej prawo do wznowienia postępowania w związku z tym konkretnym wyrokiem trybunału i nie wskazała w jaki sposób to prawo zostało naruszone. Skarżąca spółka wykazała podjęcie próby wznowienia postępowania i naruszenie terminu prekluzyjnego, co było konieczne. Jednakże, aby udowodnić naruszenie przez skarżony przepis konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania, a przez to także prawa do sądu, wykazanie samego przekroczenia terminu prekluzyjnego jest niewystarczające. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – tutaj mam na myśli postanowienie SK 52/12 – skarżąca spółka powinna dodatkowo wykazać, że istniała możliwość wznowienia postępowania w jej indywidualnej sprawie w związku z tym konkretnym wyrokiem, czego nie uczyniła. Nie przedstawiła nawet, a przynajmniej z dokumentacji dostarczonej Sejmowi jako uczestnikowi postępowania przed trybunałem nie zostało przedstawione to orzeczenie sądu, które skarżąca spółka chciała wzruszyć. W związku z tym nie ma też wyjaśnienia w samym uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, że ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego mógł w ogóle mieć jakiekolwiek przełożenie na sprawę, która wcześniej była rozpoznawana przez sąd. Czyli innymi słowy – skarżąca spółka powinna najpierw wykazać, że miała realną możliwość wznowienia postępowania w związku z wydanym wyrokiem, aby dopiero zarzucać przepisowi naruszenie konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania. W przeciwnym wypadku spółka inicjowałaby kontrolę abstrakcyjną. Z uwagi na to, że skarżąca spółka tego nie wykazała, nie można w ogóle stwierdzić, czy w ogóle to prawo do wznowienia postępowania mogło doznać naruszenia przez wydanie ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej.

Po drugie – skarżąca nie sprecyzowała przedmiotu kontroli, co uniemożliwia jednoznaczne ustalenie na podstawie treści skargi konstytucyjnej, który przepis zdaniem skarżącej naruszył jej konstytucyjne prawa. Skarżąca nie sprecyzowała, czy kwestionuje zgodność z konstytucją art. 408 k.p.c. w brzmieniu dawnym, sprzed nowelizacji, a więc określającej termin 5-letni czy 10-letni. W żadnym wypadku nie wynika to z treści skargi konstytucyjnej ani z petitum, ani z uzasadnienia. Skarżąca nawet nie przywołała treści przepisu, nie wskazała „Dziennika Ustaw". Więc abstrahując od tego, czy mamy tutaj do czynienia z niespełnieniem w ogóle wymogów formalnych skargi konstytucyjnej, w samym uzasadnieniu nie pojawia się określenie czy chodzi o termin 5-letni, czy 10-letni.

Jest to o tyle istotne, że w postępowaniu zainicjowanym w trybie wniesienia skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli nie mogą być obydwa brzmienia art. 408 k.p.c., czyli jednocześnie dawne bądź nowe czy dowolne wybrane przez skarżącą, lecz wyłącznie to, które miało zastosowanie w sprawie indywidualnej. To nie zostało w żaden sposób wykazane ani opisane w skardze konstytucyjnej. Jednakże z naszych ustaleń dokonanych na podstawie i analizy przepisu międzyczasowego, a także dokumentacji dołączonej do skargi konstytucyjnej wynika, że zastosowanie w sprawie skarżącej mógł mieć wyłącznie przepis w brzemieniu obowiązującym do 14 lutego 2017 r., czyli termin 5-letni. Jednakże sposób sformułowania skargi konstytucyjnej wskazuje na to, że skarga została sformułowana przeciwko temu nowemu brzmieniu, a zatem temu, które w ogóle nie miało zastosowania w sprawie skarżącej.

Po trzecie – uzasadnienie skargi jako zbyt ogólne i zdawkowe nie spełnia wymogów odpowiedniego uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności z powołaniem argumentów lub dowodów na ich poparcie. W istocie skarżąca spółka właściwie dokonała prób rekonstrukcji samych wzorców kontroli i na marginesie próbowała postawić pewną tezę o niekonstytucyjności. Brak jest wywodów przemawiających za niekonstytucyjnością.

Po czwarte – można mieć wreszcie wątpliwości, czy skarga konstytucyjna została skierowana przeciwko właściwemu przepisowi, już nie tylko czy przeciwko temu wła-

ściwemu brzmieniu, ale dodatkowo jeszcze mamy wątpliwości, ponieważ w istocie rzeczy problem skarżącej spółki polegał na nieobjęciu jej sytuacji faktycznej i prawnej normą międzyczasową, która nakazywała sądowi stosowanie nowego 10-letniego terminu na wznowienie postępowania, a w sprawie skarżącej z kolei ta norma nakazywała sądowi – w tej konkretnej sprawie skarżącej – zastosowanie tego terminu 5-letniego. Skarżąca nie zaskarżyła tej normy międzyczasowej, a wydaje się, że tutaj właśnie tkwiłaby istota tego problemu konstytucyjnego.

Nawet gdyby przyjąć, że analizowana skarga spełnia przesłanki formalne warunkujące dopuszczalność jej merytorycznego rozpoznania przez trybunał, to przedłożony przez skarżącą problem konstytucyjny został ujęty na tyle wąsko, że w istocie został już przez trybunał przesądzony w dotychchczasowym orzecznictwie. Wątpliwości konstytucyjne skarżącej spółki rekonstruowane z takich lakonicznych dosyć wypowiedzi zawartych w uzasadnieniu skargi dotyczą tego, czy w ogóle na poziomie podkonstytucyjnym, czy na poziomie ustawowym możliwe jest ustanowienie jakichkolwiek warunków, w postaci chociażby tego terminu prekluzyjnego, które ograniczałyby konstytucyjne prawo do wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4. W istocie problem, który stawia skarżąca sprowadza się do odpowiedzi na to, czy prawo do wznowienia postępowania z art. 190 ust. 4 ma charakter absolutny, czyli czy w ogóle nie może podlegać jakimkolwiek ograniczeniom, czy jednak ustawodawca może w formie ustawy dokonywać różnego rodzaju ograniczeń tego prawa.

Skarżąca nie kwestionuje ani długości terminu, czyli czy ten termin 5-letni jest wystarczający, czy nie jest za krótki – to jest istotna kwestia – ani problematyki ustalenia początku biegu tego terminu. Czyli innymi słowy – nie jest kwestionowana konkretna długość terminu na wznowienie postępowania ani odpowiedniość z perspektywy konstytucji. Stąd też stanowisko Sejmu, które przygotowaliśmy ewentualnie na wypadek, gdyby trybunał nie podzielił naszego wniosku o umorzenie postępowania. W naszym stanowisku dokonujemy oceny konstytucyjności w takim zakresie, w jakim – zgodnie z zasadą skargowości – skarżący postawił ten problem konstytucyjny i w takim zakresie, w jakim sformułował zarzuty.

Nie odnosimy się do oceny konstytucyjności długości terminu na wznowienie postępowania, a ta kwestia ma tym istotne znaczenie, że Sejm wypowiedział się już krytycznie w przedmiocie wymiaru czasowego tego terminu. W stanowisku w sprawie K 33/15 wypowiedzieliśmy się negatywnie co do długości tego terminu, a także Sejm wykonując zbliżony wyrok dotyczący problematyki wznowienia postępowania po wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wydłużył termin 5-letni dwukrotnie, obejmując nie tylko sytuacje obejmujące kwestie wznowienia postępowania po orzeczeniu ETPCz, ale dodatkowo –
uwzględniając sugestie Trybunału Konstytucyjnego – wydłużył ten termin w odniesieniu do wznowienia postępowania w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Stąd nasze stanowisko w tej sprawie jest na zgodność. Nie koliduje to w żaden sposób ze stanowiskiem w sprawie K 33/15, gdzie wyrażaliśmy stanowisko na niekonstytucyjność, bo w tamtym stanowisku rozpatrywaliśmy sprawę w innym aspekcie, koncentrując się na długości terminu, a w naszym stanowisku tej kwestii w ogóle nie poruszamy ze względu na zasadę skargowości.

Zgodnie ze stanowiskiem wielokrotnie wyrażanym przez Trybunał Konstytucyjny, prawo do żądania wznowienia postępowania nie ma charakteru absolutnego, co oznacza, że może ono podlegać ograniczeniom przez wzgląd na inne zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności wskazane w art. 31 ust. 1 konstytucji, co właściwie całkowicie obala zarzuty skarżącego. Już samo orzecznictwo trybunału obala zarzuty i argumentację przedstawioną przez skarżącą spółkę. Także w doktrynie stwierdza się, że nie ma podstaw do traktowania prawa do wznowienia postępowania z art. 190 ust. 4 jako mającego charakter absolutny, a więc jako niepodlegającego jakimkolwiek ograniczeniom. Konstytucja, ustanawiając w art. 190 ust. 4 prawo do wznowienia postępowania, nałożyła na ustawodawcę obowiązek określenia trybu i zasad wznowienia postępowania, a ustalenie terminów na dokonanie czynności procesowych mieści się w pojęciu trybu

postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4. Są to najnowsze poglądy doktryny. Jest to pogląd z komentarza pod redakcją pana prof. Safjana.

Podsumowując nasze wywody – w naszej ocenie, należałoby uznać, że ustanowienie tego terminu na wznowienie postępowania z powodów opisanych w art. 401^1 k.p.c. jest konstytucyjnie dopuszczalne. Ze względu na zasadę prawomocności, stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych ustawa wręcz powinna regulować termin końcowy na wznowienie postępowania cywilnego w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o hierarchicznej niezgodności podstawy prawnej orzeczenia zapadłego w sprawie indywidualnej. W ocenie Sejmu, ustanowienie przez ustawodawcę granic czasowych warunkujących dopuszczalność skorzystania z prawa do wznowienia postępowania cywilnego nie narusza art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 konstytucji. Czyli podsumowując – rekomendujemy umorzenie postępowania w całości, a gdyby trybunał nie przychylił się to na zgodność.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję za przedstawienie projektu stanowiska.

Wyniki głosowania w sprawie P 21/19 – 25 członków Komisji głosowało za, 2 osoby wstrzymały się.

Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Otwieram dyskusję do sprawy SK 92/19 omówionej przed chwilą. Skarga złożona przez spółkę prawa handlowego.

Czy są zgłoszenia? Nie ma.

Zatem przechodzimy do głosowania. Projekt stanowiska wydaje się wręcz oczywisty w tej sprawie. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Ostatnia skarga z dzisiejszego porządku – SK 120/20.

Panie mecenasie, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Tomasz Esmund:

Sprawa o sygnaturze akt SK 120/20 dotyczy skargi konstytucyjnej osoby fizycznej kwestionującej zgodność z konstytucją art. 33 i art. 33^1 § 1 Kodeksu cywilnego, a więc przepisów wyrażających tzw. normatywną metodę regulacji osobowości prawnej oraz kwestionującej art. 199 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego, czyli przepisu zaliczającego brak zdolności sądowej do przesłanek odrzucenia pozwu.

Stan faktyczny i prawny skargi jest następujący: skarżący wniósł do sądu cywilnego pozew o ochronę dóbr osobistych przeciwko Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Radzie Sądownictwa. Skarżący pozwał wymienione organy państwowe w sposób bezpośredni, czyli w oderwaniu od Skarbu Państwa i – jak sam przyznał – nie kierował wobec pozwanych jakichkolwiek roszczeń majątkowych, ale domagał się powstrzymania od określonych czynności polegających na wykonywania przez te organy konstytucyjnych kompetencji w zakresie dokonywania wyboru i powoływania sędziów Sądu Najwyższego do czasu udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego, zadane postanowieniem z 2 sierpnia 2018 r. Sąd oczywiście odrzucił pozew skarżącego uznając, że pozwani nie posiadają zdolności sądowej. Skarżący złożył na to postanowienie zażalenie, jednak zostało ono oddalone.

W ocenie skarżącego, brak możliwości pozywania w ramach postępowania cywilnego – takiego bezpośredniego postępowania – konstytucyjnych organów państwowych powoduje, że skarżący nie może skorzystać z prawa do sądu, co jednocześnie narusza zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Brak możliwości wniesienia powództwa skierowanego przeciwko tym organom sprawia, że – w ocenie skarżącego –organy te są stawiane ponad prawem, co narusza istotę państwa prawa. W ocenie skarżącego, konstytucja nie przewiduje odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania władzy publicznej, lecz wskazuje, że ochrony prawnej można domagać się bezpośrednio od organów, które dokonały czynu niezgodnego z prawem.

W naszej ocenie, postępowanie w sprawie badanej skargi konstytucyjnej zdecydowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przemawiają za tym następujące powody: po pierwsze – skarżący nie uzasadnił w sposób nadający się do rozpoznania przez trybunał zarzutów niezgodności ze wskazywanymi przez siebie wzorcami kontroli – tutaj mam na myśli art. 2 i art. 77 ust. 2 konstytucji – lub nie wykazał naruszenia przez skarżone przepisy konstytucyjnych praw podmiotowych – tutaj chodzi o art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 konstytucji. Skarżący miał możliwość uruchomienia procedury dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej, taka ścieżka jest przewidziana w art. 417 Kodeksu cywilnego. Jednakże jego sprawa indywidualna nie dotyczyła realizacji na drodze sądowej konstytucyjnego prawa gwarantowanego przez art. 77 ust. 1 konstytucji. W ocenie skarżącego, konstytucja nie przewiduje odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania władzy publicznej, lecz wskazuje, że ochrony prawnej można domagać się bezpośrednio od organów, które dokonały czynu niezgodnego z prawem.

Z takimi twierdzeniami skarżącego, które nie zostały poparte ani poglądami doktryny, ani orzecznictwa trudno się zgodzić. Abstrahując już od faktu, że tak lakoniczne uzasadnienie skargi wydaje się być dalece niewystarczające do skutecznego wykazania niekonstytucyjności wszystkich kwestionowanych w skardze przepisów. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że konstytucja nie przesądza kategorycznie, od kogo należy się odszkodowanie. Czyli nie wyjaśnia, kto jest adresatem art. 77 ust. 1 konstytucji i nie rozstrzyga bezpośrednio kto jest dłużnikiem. Jednak pewne jest, że zobowiązanym do naprawienia szkody nie jest organ władzy publicznej, gdyż taki organ nie ma własnego majątku. Z ogólnych założeń prawa, w tym natury powiązań przyczynowych można wnioskować, że zobowiązanym do wynagrodzenia szkody jest podmiot wykonujący władzę publiczną, skoro regułą jest odpowiedzialność za własne czyny, a więc przede wszystkim tym podmiotem jest Skarb Państwa.

Istotne wątpliwości wzbudza również to, czy indywidualna sprawa sądowa skarżącego dotyczyła problematyki odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej. A to z kolei rodzi pytanie, czy w ogóle to prawo mogło być w ramach tego postępowania sądowego naruszone. Art. 77 ust. 1 konstytucji określa przesłanki warunkujące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie organów państwa. Są to szkoda, działanie organów władzy publicznej, bezprawność tego działania oraz związek przyczynowy między tym bezprawnym działaniem a wyrządzoną szkodą. Ponieważ istotą prawa do odszkodowania jest naprawienie szkody, która może nastąpić w różny sposób, w zależności od tego na czym ta szkoda polegała. Jednakże w tej indywidualnej sprawie skarżący nie domagał się wynagrodzenia za szkodę, ponieważ jakakolwiek szkoda – jak sam zresztą przyznał – jeszcze nie zaistniała. Skarżący w istocie dążył do prewencyjnego zakazania na drodze postępowania cywilnego organom państwowym wykonywania kompetencji mających wyraźną podstawę konstytucyjną, aby zapobiec potencjalnemu naruszeniu jego dóbr osobistych w przyszłości. W istocie skarżący domagał się od sądu cywilnego zobowiązania Prezydenta Rzeczypospolitej do niewykonywania konstytucyjnych prerogatyw w zakresie powoływania sędziów Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a więc do zakazania przez sąd cywilny określonym organom państwowym wykonywania kompetencji ze sfery imperium działalności państwa.

Poważne wątpliwości może budzić również to, czy skarżący wykazał naruszenie przez zaskarżone przepisy konstytucyjnego prawa do sądu. Nauka prawa konstytucyjnego z powołaniem na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że uregulowania proceduralne, które wprost lub w sposób dorozumiały formułują pewne kryteria decydujące o uprawnieniu do wszczęcia postępowania sądowego, stanowią immanentne założenie prawa do sądu, nie powinny być traktowane jako jego ograniczenie. Przede wszystkim jednak pewne formalne rygory procesowe, które są powszechnie przyjęte i ogólnie stosowane co do zasady we wszystkich rodzajach postępowań, od których uzależnione jest zainicjowanie prawa do sądu, w tym akurat ta zdolność sądowa, nie powinny być postrzegane w kategorii naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Tym samym nietrafiona jest teza skarżącego jakoby instytucja zdolności sądowej ograniczała prawo do sądu poprzez ustawowe redefiniowanie i zawężenie konstytucyjnego prawa dostępu do sądu. Jak bowiem stwierdza się w doktrynie, określenie sposobu, w jakim dochodzi

do wszczęcia postępowania należy do ustawodawcy, na którym spoczywa ciężar unormowania postępowania przed sądami.

Dostęp do sądu w jurydycznym – właściwym – znaczeniu może być zagwarantowany wyłącznie w ramach określonego postępowania regulowanego normami prawa procesowego, które ustawodawca zobligowany jest ustanowić. Normy te mogą, a wręcz muszą, przewidywać wymagania, od których uzależnione jest skuteczne uruchomienie postępowania sądowego lub uzyskanie merytorycznego rozstrzygnięcia, w tym także instrumenty, które przeciwdziałałyby nadużywaniu ochrony sądowej. Doktryna do wymagań tych zalicza właśnie – wskazywaną przez skarżącego – zdolność sądową czy chociażby zdolność procesową, legitymację procesową. Warunki te są elementem konstytucyjnego standardu prawa do sądu, zapewniając jego prawidłową realizację. A w konsekwencji nie są one ograniczeniami konstytucyjnego prawa do sądu, lecz wręcz współkształtują jego treść. One mogą być skarżone do Trybunału Konstytucyjnego, jednakże muszą istnieć co do tego odpowiednie podstawy prawne – skarga musi być w odpowiedni sposób sformułowana i musi mieć wystarczająco mocną argumentację merytoryczną.

Po drugie – istnieją wątpliwości co do tego, czy jako przedmiot kontroli wskazane zostały adekwatne przepisy. Sąd odrzucił pozew skarżącego nie ze względu na brak osobowości prawnej pozwanych, a takie przepisy właśnie tutaj skarżący podaje ocenie trybunału, lecz z uwagi na brak zdolności sądowej. A problematyka zdolności sądowej jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi regulowana jest przez art. 64 § 1^1 k.p.c., zgodnie z którym zdolność sądową mają także jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Czyli należy uznać, że skarżący sformułował zarzuty przeciwko niewłaściwym przepisom, zapewne tym, które znalazły się najprawdopodobniej w uzasadnieniu jednego z orzeczeń sądowych.

Można jeszcze też mieć poważne wątpliwości co do tego, czy skarga konstytucyjna w ogóle odnosi się do treści normatywnej zawartej we wszystkich skarżonych przepisach, bo skarżący nie wywodzi z tych przepisów jakiejś jednej normy czy w ogóle jakiejkolwiek normy. One są skarżone oddzielnie, ponieważ mimo że formalnie skarga konstytucyjna opiera się na zarzutach kierowanych przeciwko konkretnym przepisom, to – w naszej ocenie – w istocie kwestionowany jest pewien brak regulacji, czyli brak możliwości domagania się na drodze cywilnej zaprzestania wykonywania przez konstytucyjne organy państwowe kompetencji leżącej w sferze imperium działalności państwa. Ukształtowanie oczekiwanego przez skarżącego stanu prawnego nie jest możliwe do osiągnięcia za pomocą skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Dodatkowo jeszcze z orzecznictwa Trybunału wynika niedopuszczalność dokonywania przez sądy prawnie wiążącej oceny sposobu korzystania przez Prezydenta Rzeczypospolitej z konstytucyjnych prerogatyw, w szczególności w zakresie powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

I wreszcie – to już też wspomniałem, że przepisy regulujące takie kwestie, jak osobowość prawna czy zdolność sądowa, chociaż współkształtują treść prawa do sądu, to jednak mogą podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego. One mogą być skarżone. Jednakże Trybunał Konstytucyjny przyjmuje pogląd, że chcąc skutecznie zaskarżyć utrwalone i obowiązujące od lat uregulowania, podmiot inicjujący postępowanie przed trybunałem powinien przedstawić szczególnie przekonywujące argumenty, przemawiające za niekonstytucyjnością. Choć domniemanie konstytucyjności tych przepisów jest równe wszystkim innym przepisom, to wymogi dotyczące uzasadnienia skargi konstytucyjnej są proporcjonalnie wyższe w tych sprawach, w których za siłą domniemania konstytucyjności przemawia fakt, że skarżony przepis należy do powszechnie i od dawna uznanych instytucji systemu prawa. Nie ulega wątpliwości, że skarżone przepisy należą do tego rodzaju przepisów.

Analizowana skarga konstytucyjna nie dość, że nie zawiera tego rodzaju pogłębionej argumentacji zdolnej do przełamania domniemania konstytucyjności skarżonych regulacji, to wręcz można mieć wątpliwości, czy aby skarga nie spełnia kryteriów oczywistej bezzasadności. To pozostawiamy do oceny Trybunału Konstytucyjnego na etapie rozpoznania merytorycznego. Czyli podsumowując – rekomendujemy umorzenie postępowania w całości w sprawie o sygnaturze SK 120/20. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie mecenasie.

Uzupełnię tylko wyniki głosowania sprawy SK 92/19 – 22 członków Komisji głosowało za. Projekt stanowiska został zaopiniowany jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia ostatniej sprawy przedstawionej przed chwilą dotyczącej możliwości pozywania bezpośrednio organów konstytucyjnych. Głosy w dyskusji? Rozumiem, że nie.

Zatem możemy przejść do głosowania. Projekt stanowiska jest o umorzenie postępowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

To była ostatnia ze spraw objętych dzisiejszym porządkiem posiedzenia. Czekamy na spływające głosy. Jeżeli będziemy mieli pewność, że większość osób oddała głos, to będziemy zamykać głosowanie.

Miło mi też poinformować, że nasz komisyjny projekt ustawy dotyczący zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego jest już po pierwszym czytaniu i trafi do prac w Komisji. Pani przewodnicząca dzielnie będzie mierzyć się z tym krótkim, acz wyjątkowo skomplikowanym projektem. Trzymamy kciuki za jego ostateczne przyjęcie. I dobre przyjęcie. Na razie jest dobra wola ze strony wszystkich sił parlamentarnych, więc jesteśmy optymistami.

W sprawie SK 120/20 22 członków Komisji głosowało za. Projekt stanowiska został jednogłośnie zaopiniowany pozytywnie.

Tym samym wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia. Dziękuję wszystkim za udział. Dziękuję naszym ekspertom z Biura Analiz Sejmowych. Raz jeszcze najserdeczniejsze życzenia dla wszystkich mam. Dziękuję i wszystkiego dobrego. Miłego dnia.